



Citation: SOBRINO HEREDIA, J. M: «La pérdida de institucionalidad en las Organizaciones Internacionales, y su declive en la Sociedad Internacional contemporánea», *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, No 9, 2021.

Received: 10 May 2021.

Accepted: 15 May 2021.

LA PÉRDIDA DE INSTITUCIONALIDAD EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES, Y SU DECLIVE EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEA

José Manuel SOBRINO HEREDIA¹

Jamás las Organizaciones internacionales (OI) han sido tan numerosas y nunca han sido tan cuestionadas como lo son ahora. Una de las razones de ello se debe, creo, a su pérdida de institucionalidad, lo que las conduce a la inoperancia y de ahí a la irrelevancia. Esta mengua del componente institucional de las OI ha provocado y provoca que muchas OI se hayan convertido en meras carcasas con siglas en la que sus órganos son puramente testimoniales, viéndose desplazados en la toma de decisiones por los Estados miembros que prefieren mecanismos informales de concertación que funcionan al margen o en paralelo a los procedimientos institucionales previstos en los tratados constitutivos de las OI.

Esta preferencia de los Estados por actuar en paralelo a los órganos de las OI o en lugar de estos, cuando se tratan cuestiones que afectan a las competencias de la Organización, erosiona su componente institucional. Al hacerlo provoca que las mismas dejen de ser, como se preveía en sus tratados constitutivos, centros reales de decisión y acción, sustentados en una estructura institucional propia, independiente y permanente, conformada por unos órganos encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad

¹ Catedrático (Full Professor) de Derecho internacional público. Instituto Universitario de Estudios Europeos «Salvador de Madariaga». Universidade da Coruña (España). Correo electrónico: j.sobrino@udc.es



jurídicamente distinta de la de sus Estados miembros. Lo que las convierte en meros esqueletos institucionales.

Esta tendencia se aprecia, en primer lugar, en la leve institucionalidad de la que se dotan las OI más recientes (Alianza del Pacífico, UNASUR, PROSUR, Organización de Cooperación de Shanghái, etc.). En segundo lugar, en la búsqueda que en otras muchas OI hacen sus Estados miembros de fórmulas menos exigentes y más flexibles que las previstas en los tratados fundacionales de las mismas, para apartándose de los procedimientos previstos y de los órganos encargados para ello, alcanzar acuerdos en las cuestiones más delicadas (CAN, Mercosur, ASEAN, UE, etc.). Y, finalmente, en la preferencia hacia marcos de cooperación multilateral no institucionalizados y con escasa capacidad de decisión en las que los Estados que participan buscan decisiones consensuadas (G5, G8, G13, G20, BRIC, BRICS, BRICS Plus, etc.).

Este fenómeno de erosión de la institucionalidad afecta a la propia esencia de las OI. Valga recordar, al respecto, como éstas, en tanto sujetos internacionales surgen precisamente de la confluencia de los tratados multilaterales y de las estructuras institucionales permanentes que dan continuidad a las conferencias internacionales. El elemento institucional ha estado presente en el origen de las OI y en su desarrollo a lo largo del tiempo. De este modo, y como es sabido, está institucionalidad comienza a apercibirse a mediados del Siglo XIX en las primeras Comisiones fluviales que surgieron en Europa, luego se fue afirmando y universalizando en la primera mitad del Siglo XX merced a las numerosas Uniones administrativas internacionales que se crearon, y se convierte en un elemento esencial de las modernas OI, cuando avanzado el Siglo XX se crea la ONU y se multiplican las OI en la sociedad internacional.

Aquellas OI, expresión de la cooperación multilateral, insisto, institucionalizada, han evolucionado y hoy impulsan y supervisan procesos de cooperación e, incluso, de integración en los más diversos ámbitos materiales, tanto a escala regional, como universal. Ahora bien, esta evolución que ha visto la irrupción de centenares de OI en el tráfico jurídico-político internacional no se ha producido, en nuestra opinión, de una forma homogénea y similar. Dos razones lo explican, la primera porque cada OI obedece a razones propias y particulares que las diferencian notablemente a unas de las otras. Y, la segunda, porque no avanzan todas ellas al mismo ritmo, observándose como algunas de

ellas al poco de crearse han perdido toda consistencia, mientras que otras se han asentado firmemente en la vida internacional.

En efecto, no todas estas OI han sido capaces o están siendo capaces de alcanzar los objetivos que sus Estados fundadores les fijaron al crearlas. Esto ha generado en ellos un desapego por las mismas que, como consecuencia, las convierte frecuentemente en continentes carentes de contenido. Ello, unido al creciente unilateralismo promovido por diversas potencias mundiales, hace que se haya incrementado el desinterés por las OI como facilitadoras de una mejor y más eficaz cooperación internacional y que hayan surgido, como adelantaba, foros internacionales informales y escasamente institucionalizados como alternativas preferibles.

De manera que las OI, aunque constituyeron una innovación significativa en la ordenación de las relaciones internacionales del siglo pasado, en el presente su papel es cuestionado, enfrentándose a una competencia cada vez más intensa. Competencia entre ellas y competencia, sobre todo, frente a nuevas formas de cooperación multilateral escasamente institucionalizada que parecen más adaptadas a las actuales realidades y que dan acogida a actores internacionales cada vez más influyentes como las empresas transnacionales o las ONG que, en cambio, encuentran difícil acomodo en las OI. Ello disminuye significativamente el interés en las OI como foros de negociación política y de apaciguamiento de conflictos, lo que a la postre produce un deterioro en su estructura institucional que a falta de uso se anquilosa tal y como iremos viendo en estas páginas.

Detrás de este proceso de deterioro de la dimensión institucional de las OI se encuentra una doble realidad. La primera, se refiere al hecho de que muchas OI fueron creadas con fines muy ambiciosos, pero, carentes de las necesarias estructuras orgánicas que les permitieran alcanzarlos, por lo que, más pronto que tarde, sus Estados miembros se desentendieron de las mismas y buscaron en paralelo fórmulas de cooperación intergubernamentales, más ágiles y más dóciles a sus voluntades, como refleja, a título ilustrativo, la dificultosa vida de UNASUR. La segunda, alude a la situación diametralmente contraria, representada por aquellas OI que se dieron sofisticadas y complejas estructuras institucionales, pero sin dotarlas de los medios financieros, humanos y materiales necesarios, por lo que pronto se convirtieron en fachadas institucionales carentes de competencias resultando su eficacia bastante comprometida, y,



entrado algunas de ellas, en una fase de coma institucional del que les cuesta despertarse, como ocurre con diferentes organizaciones regionales africanas.

Este fenómeno no debe ocultar el hecho de que también existen otras OI, aunque creo que las menos, que ha sido capaces de ajustar sus estructuras institucionales a las necesidades derivadas de los cambios en la sociedad internacional y a los producidos, también, en el interior de la propia sociedad cubierta por la OI. Esta adaptación institucional les ha permitido lograr los objetivos perseguidos y desarrollan una labor muy fructífera en la vida internacional, lo que ejemplifican, con mayor o menor éxito, la UE, el Consejo de Europa, la OEA, la ASEAN, la CAN o el SICA, entre otras.

En todo caso, sean unos u otros los escenarios de cooperación multilateral, lo cierto es que, tras ellos, se esconde una evidencia, la del papel fundamental que juega la voluntad de los Estados miembros en el devenir de las OI. Esta circunstancia está presente incluso en las organizaciones de integración más avanzadas expuestas también a los intereses particulares de dichos Estados. Lo señalado nos indica que ni la más desarrollada y evolucionada institucionalidad y normativa puede ser eficaz si no existe la voluntad política para aplicarla. Por lo que, si bien es cierto que la institucionalidad, como veremos, es un elemento esencial de las OI, no menos cierto es que tal institucionalidad viene, a la postre, condicionada por la voluntad de los Estados miembros, quienes siguen deteniendo las claves para el funcionamiento eficaz de las mismas. De manera que la institucionalidad va a estar presente en todas las OI, pero su alcance va a diferir de unas a otras al estar condicionada por el uso que de la estructura institucional hagan sus Estados miembros, basta como testimonio de ello la impronta que los dirigentes políticos de los Estados latinoamericano tienen sobre las OI de esta región que condiciona totalmente su funcionamiento y la actividad de sus instituciones.

Aunque las OI no constituyan una realidad unívoca, sino que al contrario varíen según su composición, finalidad, estructura y competencias, la pérdida de densidad institucional se da en todas ellas; eso sí, con distinta intensidad. Examinar este fenómeno es lo que se propone en estas páginas. Para ello, se expondrá, primeramente, cómo la institucionalidad constituye un elemento esencial y definidor de las OI. Para, seguidamente, mostrar cómo esta institucionalidad está sufriendo presiones internas y externas que la debilitan amenazando el funcionamiento efectivo de muchas OI y propiciando que los



Estados opten por alternativas menos formales para desarrollar la cooperación entre ellos.

Por lo que se refiere al primer aspecto, resulta obvio el subrayar que la institucionalidad es un componente esencial de las OI. Y como tal su combinación con la base jurídica proporcionada por los tratados multilaterales propició el nacimiento de las primeras OI. Ciertamente, en sus inicios, esta institucionalidad era elemental, ya que las OI que comenzaban a aparecer precisaban de pocos órganos para posibilitar y garantizar su funcionamiento. Pero, con el tiempo y la aparición de nuevas OI con más amplias competencias, esta estructura institucional se hizo más rica y compleja, como se refleja en la ONU, dotada de una institucionalidad avanzada que, además, con el tiempo, se ha visto formalmente reforzada por un entramado de instituciones, órganos, organismos y agencias que constituyen el andamiaje institucional que soporta la amplísima actividad de esta Organización universal.

Sin duda, la estructura institucional de la ONU ha sido el espejo en el que se han mirado las numerosas OI que, a partir de la Segunda Guerra Mundial, han surgido en la vida internacional. El nacimiento y proliferación de las mismas se debe, como es sabido, a dos circunstancias, por un lado, la revitalización de las Uniones administrativas internacionales y de los Organismos técnicos a escala universal, y, por otro, la institucionalización del regionalismo internacional a través de la creación de numerosas OI regionales. El resultado de ello es la presencia de unas 350 Organizaciones internacionales en la escena internacional que, en su mayoría, van a tener un alcance regional, siendo las menos las que tienen una vocación universal. El examen comparado de las mismas nos muestra una gran variedad de estructuras institucionales, las hay muy complejas (CAN, SICA, CEDEAO, UE) y las hay muy simples (CELAC, Organización del Tratado de Seguridad Colectiva), pero, en todo caso existen unos órganos que dan permanencia y continuidad a las OI, con independencia de si tal permanencia es real o ficticia, eficaz o irrelevante.

La relevancia de la institucionalidad se desprende ya de la propia definición que cabe dar las OI, y que no se aleja de la propuesta por la CDI en su Proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional de las OI, esto es la de constituir asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una



voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros. La existencia de estos órganos es, pues, un componente indispensable para que estemos ante una OI.

Pero, esta estructura institucional viene condicionada, además, por el hecho de que las OI están constituidas casi exclusivamente por Estados soberanos, que por pertenecer a la OI no van a perder su soberanía, todo lo más, y sólo en las OI más avanzadas de integración, podrán atribuir el ejercicio de tal soberanía a instituciones de la Organización. Lo que hace que la voluntad de los mismos sea, en realidad, el motor que, en esencia, permite avanzar o no a la OI. Y dependerá de tal voluntad el que se creen unas u otras estructuras institucionales, más densas o más livianas, con mayores o menores competencias. Y, también el que estas instituciones estén dotadas de medios humanos y materiales que les permitan desarrollar estas competencias para satisfacer los objetivos comunes fijados en sus tratados fundacionales.

Ahora bien, si la presencia de los Estados es esencial en la existencia de una OI, lo cierto es que, los mismos al crearla la dotan de personalidad jurídica internacional, lo que significa que pasan a ser sujetos internacionales diferentes de los Estados miembros y capaces de elaborar y manifestar una voluntad jurídica autónoma. El alcance de esta autonomía está íntimamente conectado con la estructura institucional que posean, y por el uso que los Estados miembros den a la misma, pues es en su seno donde se elabora tal voluntad.

La irreductible individualidad que caracteriza a las OI explica el que no exista una estructura institucional común a todas las OI, pues no hay dos OI iguales. Pero, además, el organigrama institucional de una OI no es algo estático, sino que se ve sometido al dinamismo propio del fenómeno en el que se aplica; de ahí que, con frecuencia, se produzcan modificaciones en la estructura institucional que tratan de adaptarla a las nuevas circunstancias internacionales o los cambios que se producen en el orden interno de la propia Organización. Por lo que, si bien la institucionalidad es un rasgo consustancial en las OOI, tal rasgo no significa que todas las OI lo posean de la misma manera, tal y como vengo insistiendo.

En buena medida esto ocurre por el hecho de que la estructura orgánica sobre la que se asienta la institucionalidad de la OI depende de las funciones que sus Estados miembros le atribuyen y de los objetivos que persigan. Pero, con independencia de ello, vemos como en la generalidad de las OI existen órganos que elaboran las líneas generales de la política de la Organización, son



los órganos deliberantes; pero también suele haber unos órganos donde se toman las decisiones normativas u operacionales de la misma: son los órganos de decisión; y, además, existen unos órganos encargados de ejecutar estas decisiones y de administrar la Organización: son los órganos administrativos. A estas tres categorías de órganos presentes en la mayoría de las OI, se les han unido dos nuevos tipos de instituciones fruto de la profundización de la cooperación e integración en determinadas Organizaciones: los órganos de control jurídico (los tribunales) o político (las asambleas parlamentarias) de la actividad de la Organización, y los órganos consultivos que informan a la Organización en los sectores donde su actividad se despliega.

Ahora bien, no todos estos órganos se dan en las estructuras institucionales de todas las OI. De este modo, los órganos intergubernamentales, conformados por representantes de los Estados miembros, están presentes en la generalidad de las OI, mientras que los órganos compuestos por personas independientes de los Estados miembros y que actúan por cuenta de la propia Organización, solo aparecen en las OI más avanzadas. Por lo que se refiere a los órganos administrativos son un rasgo común a todas las OI, pero difieren en cuanto a las competencias que detentan y a su composición. En efecto, si, la inmensa mayoría de las OI cuentan con órganos deliberantes, de decisión y administrativos, en cambio, son pocas las OI en cuyas estructuras institucionales se integran órganos de control jurídico (tribunales) o político (las asambleas parlamentarias). Tal vez, sean los órganos de control jurídico los que mejor permiten testar el nivel de institucionalidad alcanzado por una OI.

Además, aunque la generalidad de las OI disfrutan de un mínimo de densidad institucional, puede ocurrir que existan OI en las que parte o todas las funciones institucionales de las mismas no las ejerzan sus órganos (pues, pueden carecer de ellos), sino que los llevan a cabo las administraciones nacionales de sus Estados miembros de manera pro tempore y de forma rotatoria, como testimonia una de las OI regionales latinoamericanas mejor valoradas y mostrada muchas veces como referente de los nuevos modelos de OI, me refiero a la Alianza del Pacífico. Por tanto, la institucionalidad es un rasgo esencial de las OI, pero no con el mismo alcance en todas ellas.

Por regla general los órganos de una OI son creados directamente por el propio tratado fundacional de la misma. Estos instrumentos constitutivos suelen contener disposiciones donde se indican, con mayor o menor detalle,



cuáles son sus órganos y qué funciones desempeñan. Ello se suele desarrollar en unos protocolos anejos al tratado fundacional, donde se establece el estatuto de la institución de la que se trate, la que a su vez va, normalmente, a elaborar un reglamento interno relativo a su funcionamiento.

Ahora bien, esta estructura institucional inicial puede resultar insuficiente para hacer frente a las exigencias que van surgiendo derivadas del funcionamiento en la práctica de la Organización, haciéndose necesario el establecimiento de nuevos órganos, como ocurrió de manera evidente en la ONU, MERCOSUR, CAN o ASEAN. La decisión de crear nuevos órganos puede ser tomada por los órganos preexistentes de la OI través de un acto de derecho derivado, o puede ser adoptada por los Estados miembros de la misma mediante un acuerdo internacional que complementa el tratado constitutivo de la OI. En el primer caso, el órgano creado va a ser un órgano subsidiario respecto del órgano que lo crea (órgano principal), que va a atribuirle alguna de las competencias que posee de conformidad con las reglas de la OI. Pero, además, los Estados miembros, a fin de realizar nuevas funciones o desarrollar las ya existentes pueden crear a través de un acuerdo internacional una institución determinada que vincular a la OI. Asimismo, los Estados miembros mediante un tratado posterior pueden introducir cambios en los órganos de la OI.

A medida que se sofisticada y densifica la estructura institucional de una OI, las técnicas de adopción de decisiones en su seno se hacen más complejas y avanzadas, como también las resoluciones que surgen de tal proceso. En este sentido, aquellas OI que tiene competencia para crear normas jurídicas de alcance general, obligatorias en todos sus elementos y dotadas de efecto directo (UE, CAN o MERCOSUR) la van a apoyar en unas estructuras institucionales donde, en mayor o menor medida, participan órganos que representan los intereses de los Estados, de la propia Organización y de los nacionales de los Estados.

Pero, además, es bastante común que, en este tipo de Organizaciones, estas resoluciones sean adoptadas por mayoría y no por unanimidad o consenso, lo que es posible gracias a las competencias que les han atribuido los Estados miembros. Se trataría de OI con alto nivel de institucionalidad, lo que se produce en muy pocos casos, más en el marco de las OI regionales (las llamadas organizaciones en proceso de integración) que en el de las OI universales (donde se da en ciertas Organizaciones técnicas, o en la propia ONU respecto



de las decisiones del Consejo de Seguridad). Y, además, suele ocurrir que este alto nivel de institucionalidad sea real y no solo meramente formal como ocurre con numerosas OI en África que, dotadas de una poblada estructura orgánica, sus instituciones carecen de competencias reales, o si adoptan resoluciones éstas tienen un alcance jurídico bastante limitado. Por otro lado, en estas OI con procesos de integración o cooperación más avanzados puede ocurrir, y así sucede, que cuando la sintonía política entre los dirigentes de sus Estados miembros no es evidente, el número de resoluciones descende y las actuaciones de sus instituciones se debilitan, como muestra SICA, CAN o MERCOSUR.

Por otro lado, en aquellas OI que han optado por un nivel más bajo de institucionalidad, lo frecuente es que las resoluciones se adopten por consenso o por unanimidad (como ocurre en la Alianza del Pacífico, UNASUR o la CELAC). Lo que en tiempos de afinidad política e ideológica entre los presidentes de gobierno de los Estados miembros no suscita problemas, pero cuando ello no se da puede llevar a la OI a caer en un profundo letargo como ha sucedido con frecuencia en América. En efecto, el Continente americano es el mejor escenario para ver el movimiento pendular de sus OI que, controladas por los dirigentes de los gobiernos de los Estados miembros, se mueven al ritmo que marcan las afinidades o los desencuentros entre estos. Lo que impacta en la dimensión institucional de las mismas, pues a veces los gobiernos muestran un evidente desapego por las instituciones de la OI a la que pertenecen, tal y como en varios momentos de su vida mostró UNASUR, ejemplificándolo en lo complejo de la designación de su Secretario General, hoy vacante.

La existencia de una estructura institucional está íntimamente vinculada a las posibilidades que una OI desarrolle realmente una voluntad jurídica autónoma de sus Estados miembros. De manera que, aunque no siempre sea verdad que a mayor institucionalidad formal (esto es densidad de órganos) mayor competencia normativa de la OI (basta volver la vista hacia las OI en África o en el Pacífico); lo que sí parecer ser, en cambio, una realidad es que una competencia normativa amplia y eficaz requiere que la OI posea una fuerte institucionalidad. Dicha eficacia, para ser real, deberá estar acompañada de órganos que con carácter previo realicen un control político de la norma (las asambleas parlamentarias), y de órganos que se ocupen de su control jurídico, tanto previo como a posteriori (los tribunales). Y, la conjunción de todo ello, se producen en muy contadas OI. Y, además, razones políticas o coyunturales

puede llevar a los dirigentes de los Estados miembros a sortear los obstáculos institucionales y preferir alcanzar acuerdos al margen de los órganos, a través de reuniones informales, como ha sucedido en la UE, o formales, como ocurre en la CAN.

Por tanto, la variedad y heterogeneidad de las estructuras institucionales es una realidad insoslayable en el mundo de las OI. Cada OI, es un ser jurídico en sí mismo, y posee una estructura orgánica propia, fruto en último término de la libertad de auto organizarse de cada OI en concreto, lo que en la mayoría de los casos quiere decir, en realidad, fruto de la voluntad de los Estados que la componen.

De lo dicho, cabría concluir que la existencia de una estructura propia, permanente e independiente es un elemento consustancial de las OI. Pero, las características de la misma, su composición y el alcance de las competencias normativas que detenta es muy diverso y variable. Diverso, porque no hay, como decía, dos OI iguales en este ámbito, y variable, porque las OI son sujetos internacionales extremadamente dinámicos y en su vida la estructura institucional conoce, por lo general, cambios. Pero, en todo caso, las OI son siempre manifestaciones de cooperación multilateral institucionalizada, pero de geometría variable.

Acercándonos ya a la segunda parte de este trabajo veremos como el desarrollo de esta cooperación multilateral institucionalizada depende estrechamente de la voluntad de los Estados que la realizan. Quienes pueden inclinarse por que tal cooperación sea efectivamente multilateral y además institucionalizada, o pueden, en cambio, preferir mecanismos unilaterales e informales para cooperar entre ellos. Y lo cierto es que la marcha de la sociedad internacional apunta hacia un unilateralismo galopante que, o bien desplaza a las OI como foros de negociación internacional, o bien, les priva de toda o parte de su sustancia al ningunear sus instituciones, a las que achacan su escasa agilidad y su excesiva burocracia. Este sentimiento lleva, con frecuencia, a que sus Estados miembros busquen fuera del marco institucional propio de la OI a la que pertenecen, mecanismos de cooperación alternativos. Ello, se acompaña en bastantes OI de una preocupante pérdida de institucionalidad, como trataré de mostrar a continuación.

Si una OI es el resultado de un acuerdo de voluntades entre Estados formalizado en un acuerdo internacional, la ausencia de esta voluntad –que

es un atributo de la soberanía— o, la disminución del entusiasmo por parte del Estado miembro en el proceso de cooperación multilateral institucionalizado va a afectar el buen desarrollo de la OI. Esta desafección puede manifestarse de múltiples maneras, desde una política de silla vacía, véase, la URSS en el Consejo de Seguridad de las NU, o Francia en el Consejo de la entonces CEE, hasta la propia retirada de la Organización. En relación con esto último, cabe observar como en estos años se están multiplicando dichos casos: Estados Unidos respecto de OI universales, el Reino Unido en relación con la UE, Venezuela en el caso de la OEA, Brasil en relación con la CELAC, Ecuador en el caso de ALBA, o numerosos países respecto de UNASUR. Precisamente, en muchos de estos casos la postura radical de estos Estados miembros venía provocada por su desaprobación de la estructura institucional de la OI a la que pertenecían, de las competencias que sus órganos tenían o de alguna decisión adoptada por ellos que, en sus opiniones, lesionaban sus intereses nacionales.

Además, la práctica internacional nos muestra junto a ejemplos de retirada de Estados de las OI, otros muchos donde sin acudir a una solución tan drástica los Estados miembros ha utilizado fórmulas ajenas o paralelas a la estructura institucional de las OI para resolver conflictos o avanzar en la cooperación. Y, al respecto, cabe recordar las mini cumbres que en el marco de la construcción europea se efectúan entre algunos Jefes de Estado y de Gobierno para, sorteando la institucionalidad de la UE, intentar avanzar en aspectos concretos de la integración o resolver conflictos surgidos en la misma. Ello, no es exclusivo de la UE, sino que se produce también en otras muchas OI regionales, como la CAN, MERCOSUR o la ASEAN, entre otras.

Esta huida de los mecanismos de cooperación multilateral institucionalizada se refleja, además, en múltiples manifestaciones, entre las que destacan aquellas que buscan medios menos formales de cooperación que los que proporcionan las OI, y prefieren alternativas más informales de cooperación entre Estados, como pueden ser los G5, G8, G13, G20, o los BRIC, BRICS y BRICS Plus; esto es, foros donde acuden Estados que comparten ciertas preocupaciones o características, aunque no sean grupos homogéneos. En unos se reúnen las potencias emergentes, en otros las economías industriales más desarrolladas del planeta, a otros acuden unos y otros, pero, en todo caso, se trata de estructuras bastante livianas más cercanas a Conferencias internacionales que a Organizaciones internacionales.



En estos foros o grupos de diálogo, va a corresponder al país anfitrión organizar las correspondientes cumbres del mismo, para lo que deberá poner su administración al servicio de tal objetivo ya que el foro carece de estructura institucional. La ausencia de esta institucionalidad, el carácter esencialmente diplomático de las reuniones va a provocar que las resoluciones que se adopten en tales cumbres carezcan de efectos jurídicos, constituyendo, en realidad, declaraciones políticas de diversa transcendencia, cuya finalidad es analizar el estado de la política y las economías internacionales e intentar concertar posiciones respecto a las decisiones que se toman en torno al sistema económico y político mundial.

Por otro lado, se trata de asociaciones informales de Estados no sustentadas en tratados internacionales, lo que no excluye que entre sus participantes luego se formalicen cooperaciones puntuales sobre la base de acuerdos bilaterales o memorándums de entendimiento, o que desemboquen en la creación de una Organización internacional como así ha sucedido con el impulso dado desde los BRIC a la aparición de la Organización de Cooperación de Shanghái, pero sin que se confundan unos y la otra.

A la sombra de estas agrupaciones se despliega a menudo una actividad diplomática muy importante, lo que puede ser ilustrado con lo que ocurre en los BRICS que anualmente celebran dos cumbres, una básica y otra en el ámbito de la reunión del G20, así como cerca de un centenar de actividades oficiales, incluidas unas 20 de nivel ministerial, lo que no implica que exista una real cohesión entre los Estados participantes sino más bien una disparidad de intereses que lastra su funcionamiento.

Este desencanto por las OI, la proliferación de Grupos de interés internacionales, está marcado en gran medida por las personalidades de los líderes políticos de turno responsables de los gobiernos de Estados Unidos (hasta fecha reciente), Rusia, India, Brasil, China o el Reino Unido. Que con el comportamiento de sus países ponen en entredicho la cooperación multilateral institucionalizada. Y, ello no sólo por utilizar vías unilaterales, bilaterales o multilaterales informales para llevar a cabo las relaciones internacionales que son de su atención, sino también, por adoptar comportamientos que repercuten negativamente en el funcionamiento de diversas y relevantes OI a las que pertenecen y con las que deberían cooperar lealmente. Y, tal comportamiento puede escenificarse a través de una crítica hacia la OI y concretarse en





la congelación de la aportación de la misma o en el entorpecimiento de su funcionamiento (véase, el comportamiento de la Administración Trump en relación con varias OI, como ilustra la OMC) o, al contrario, mediante una presencia asfixiante en la misma, como se viene diciendo de China en relación con la OMS, cuyo efecto inmediato es poner en duda la imparcialidad de la misma.

Este golpe a la institucionalidad de las OI y a la cooperación multilateral se escenificó de una forma palpable durante la anterior administración norteamericana que tuvo a gala el denunciar y abandonar varios acuerdos multilaterales y que, a la postre, hizo diana en el máximo símbolo del multilateralismo la propia ONU. No queda lejos en el tiempo, y tampoco sabemos si la nueva administración norteamericana está en condiciones de resolverlo, lo ocurrido, por ejemplo, respecto del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (2017), también, por lo que se refiere al Acuerdo de París contra el cambio climático, anunciado en 2017 y notificado formalmente en noviembre de 2019, o, en fin, en relación con el Pacto Mundial de la ONU sobre Migración y Refugiados (2017). En esta línea, los Estados Unidos denunciaron también, en 2019, el Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio, un pacto clave que ayudó a poner fin a la Guerra Fría.

Esta política de abandono del multilateralismo y los grandes consensos mundiales y la apuesta firme por el unilateralismo o el bilateralismo, se ha patentizado también, en la retirada de los Estados Unidos de varios Organismos y Organizaciones Internacionales. Una de las más sonadas ha sido la salida, en 2018, del Consejo de Derechos Humanos de NU. Aunque ya, con anterioridad, se habían producido otras retiradas, así en octubre de 2017 anunciaba su salida de la UNESCO. Lo mismo había hecho, en agosto de 2018, por lo que se refiere a la Agencia de la ONU para los Refugiados Palestinos (UNRWA). E, igualmente, por lo que respecta a una de las Organizaciones internacionales más antiguas del mundo, la Unión Postal Universal, de la que se retiró en octubre de 2017. Está, por ver, la prisa que se da la administración Biden para arreglar estas cuestiones y si decide arreglarlas todas o las deja en un impasse político-diplomático.

Lo cierto es que las potencias mundiales, de manera descarnada o disimulada, tratan de moldear las OI a su medida y si no les gustan las instituciones que tienen las boicotean o se marchan de ellas. Baste recordar el



comportamiento de la Administración Trump y las declaraciones del propio ex Presidente de los Estados Unidos, criticando el trato que según ellos recibían de la OMC y bloqueando el sistema de solución de diferencias de la OMC, frenando el nombramiento de nuevos miembros en el Órgano de Apelación de esta Organización. Pero estos comportamientos no solo se han producido respecto de las OI universales, sino también ha perjudicado a OI, como ha sido el caso de lo ocurrido respecto del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de Norteamérica), cuyo funcionamiento no era del gusto de uno de sus Estados miembros, los Estados Unidos, que forzaron su cambio en un nuevo acuerdo de libre comercio, esta vez, más proteccionista y más favorable a sus intereses que fue firmado junto con México y Canadá en noviembre de 2018 bajo el nombre de T-MEC/USMCA (Tratado México, Estados Unidos y Canadá. En relación con ello habría que ver si la nueva administración norteamericana afirma esta ruta o cambia y vuelve a los mecanismos institucionales anteriores.

Actuaciones como la de este Estado, o la de Brasil en el Cono Sur, o la de Venezuela en la CAN que dan un portazo cuando la actuación de la OI no les agrada, son muestras del rechazo al multilateralismo institucionalizado y dificultan la labor de las OI, su papel como actores internacionales, la utilidad de sus instituciones y su relevo por otros foros de negociación intergubernamentales menos exigentes, al tiempo que fomenta una estrategia basada en acuerdos bilaterales que por las diferencias de peso que puede haber entre las partes permite, a la postre, que se impongan los intereses de la más fuerte.

Se trata de un escenario en el que Rusia, históricamente desapegada de las OI, parece encontrarse cómoda pues ha vuelto a ser decisiva en muchos acontecimientos internacionales, y una solución a los problemas internacionales que surjan pasará, pensamos, por el despacho presidencial del Kremlin, y lo mismo sucede con China cada vez más activa —a su manera— en la vida internacional y por ello, envuelta en diversos conflictos, sobre todo comerciales con distintos socios y, en particular, con los Estados Unidos. Para cuya resolución no se encuentra acomodo en ninguna de las instituciones de las numerosas OI cuya membresía comparten.

En efecto, tanto Rusia como China se encuentran a gusto fuera del marco de las OI tradicionales, bien fomentando asociaciones y estructuras institucionales muy livianas como la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, o la

Organización de Cooperación de Shanghái, o los propios BRICS, bien, a través de unas relaciones marcadamente bilaterales.

El posicionamiento de estos dos países respecto a la cooperación multilateral institucionalizada, también se ha hecho sentir negativamente en el funcionamiento de las NU y muy particularmente en el del Consejo de Seguridad. En efecto, no hay más que mirar, como están obstaculizando el siempre difícil funcionamiento del Consejo de Seguridad de las UN, multiplicándose los vetos a las resoluciones que esta institución pretende adoptar en relación con situaciones de tensión o conflictos internacionales. Tensiones y conflictos de los que nos son ajenos, obviamente, estas dos potencias. Valga recordar, a modo ilustrativo, la oposición por parte de Rusia en el seno del Consejo de Seguridad, el 28 de febrero de 2019, en relación con la excepcional situación de Venezuela, contando de nuevo con el apoyo de China en el momento de la votación.

En otro entorno geopolítico, la pérdida de protagonismo de las OI para resolver los problemas regionales, ha llevado a la creación de nuevos foros de negociación política para solucionarlos al margen de las OI. Cabe referirse, en relación con ello, a lo que ocurre en América Latina respecto de la persistente crisis en Venezuela, donde la parálisis interna de la OEA ha propiciado la creación de sendos Grupos negociadores, nos referimos a los llamados Grupo de Lima (2017) y el alternativo Grupo de Puebla (2019). Grupos que, a su vez, sufren de los vaivenes políticos que conocen los gobiernos de los Estados que los componen. O, también, como algunas de las más innovadoras OI americanas han naufragado por las desavenencias de los dirigentes políticos de la región, sin que las instituciones de las mismas supusieran un freno a ella o un foro de negociación, tal y como ha acaecido con la CELAC o con UNASUR. En buena medida, la débil institucionalidad –querida– de estas organizaciones anunciaba ya lo que iría a ocurrir finalmente.

Cabría, también, mencionar algunos sucesos que estimo son muestra del unilateralismo, del desinterés y de un cierto acoso a determinadas OI o a ciertos órganos de las mismas. En este caso, mostrando la vulnerabilidad de ciertos tribunales internacionales y órganos de control. Aquí, se situarían los ataques que han sufrido tanto el Tribunal de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADCC), al que la hostilidad de algún Estados miembro (Zimbabue) ha conducido al bloqueo del nombramiento de nuevos jueces o a la reducción de sus competencias jurisdiccionales, como la Comisión Interamericana de

Derechos Humanos que por presión de algunos Estados miembros de la OEA se ha visto al borde del abismo financiero, o la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos que ve como Estados disconformes con sus sentencias la abandonan, o, en fin, la Corte Centroamericana de Justicia que ve, con frecuencia, como sus resoluciones caen en saco roto o no son aceptadas por algunos miembros del SICA. En una delicada situación se encuentra, también, otra OI universal de naturaleza jurisdiccional, la Corte Penal Internacional que ha vivido en los últimos años situaciones de denuncia del Estatuto de Roma por parte de algunos de sus miembros, en particular países africanos.

Y esta aversión o desinterés por una institucionalidad fuerte en las OI no solo se evidencia en estas OI, sino que es, en mi opinión, un fenómeno universal que hoy contrasta con la propia historia de las OI. Para ilustrarlo, voy a referirme a los efectos que el mundo de las OI tuvo la aparición de las Organizaciones de integración en Europa en los años cincuenta del pasado siglo. Estas Organizaciones supusieron, en su momento, un revulsivo importante en los procesos de cooperación multilateral institucionalizados, en el sentido que introdujeron cambios profundos en los tipos de órganos que entonces conocían las OI. Estos cambios o avances en la institucionalidad de las OI se convirtieron rápidamente en el modelo a seguir por las OI regionales que comenzaban a surgir y proliferar en diversos continentes, que comenzaron a copiar, con menor que mayor éxito, el sistema institucional de las OI europeas. Pero, la mera copia de esta estructura institucional, con muchos órganos, pero con escasas competencias, y sin contar con medios humanos y materiales para llevarlas a cabo, llevo rápidamente a la desilusión y ésta a cuestionar su utilidad y buscar alternativas fuera de los mismos.

En efecto, el sistema institucional construido durante el proceso de integración europea ha sido calcado por otras OI: similares instituciones, sistemas legales, objetivos y propósitos. Pero con la dificultad añadida de que las condiciones socio-económicas y las realidades políticas en Europa y en América Latina y el Caribe o en otros continentes son muy diferentes. OI, como CAN, SICA, CARICOM, CEDEAO o MERCOSUR, atestiguan esta realidad. En estos casos, el mimetismo institucional es muy marcado, a veces no sólo de manera formal sino en cierta manera real, como es el caso, por ejemplo, del Sistema Andino de Integración que en el seno de la CAN abarca el conjunto de instituciones y órganos de esta OI y donde surgen instituciones muy similares

a las europeas y propias de Organizaciones en procesos de integración muy avanzados, como el Tribunal de Justicia, el Parlamento Andino... En otros supuestos, es más formal que real —a juzgar por los logros alcanzados— como sería el caso del CARICOM que se ha dotado de una Corte de Justicia del Caribe de un alcance muy limitado, o del MERCOSUR, donde a falta de un Tribunal de Justicia se ha establecido un Tribunal Permanente de Arbitraje, que pena por recibir asuntos y resolver controversias, y donde opera un Parlamento puramente consultivo, o el SICA que también tienen una estructura institucional muy desarrollada con órganos formalmente parecidos a los de la UE y donde dentro de su esfera de actuación también funciona un Tribunal de Justicia (la CCJ) y un Parlamento (PARLACEM), pero frecuentemente más testimoniales que efectivos. Ello, también ocurre en África, donde numerosas OOI han copiado la institucionalidad europea, aunque intentándola adaptar, sin mucha fortuna, a realidades muy diferentes, como, podría ilustrar la Comunidad Económica de Estados de África Occidental, donde también existe un Tribunal de Justicia, un Parlamento y un Banco Comercial, o la propia UA algunas de cuyas instituciones conocen una compleja existencia.

El desaliento o desapego viene también dado, porque con frecuencia estas OI que poseen ambiciosas estructuras institucionales sufren, al mismo tiempo, las consecuencias de las dificultades inherentes al manejo de las mismas. De manera que, a veces, es costoso su mantenimiento (por ejemplo, el Parlamento andino en Bogotá), o su utilidad (el Alto Representante General del Mercosur), o el alcance de las resoluciones de algunos de sus órganos (por ejemplo, las sentencias de la Corte Centroamericana de Justicia o las resoluciones del Parlamento de la CEDEAO), o, en fin, se produce una escasa actividad del mismo (el Consejo Ejecutivo del SICA). Estas dificultades han llevado con frecuencia a intentar el relanzamiento de estas estructuras (MERCOSUR) o a que, superadas por la complejidad del problema hayan encargado a la CEPAL un estudio sobre «reingeniería institucional» para las mismas, como así hizo la CAN. Pero en todo caso, estos procesos son extremadamente dependientes de la voluntad de los dirigentes políticos de la zona, de manera que los cambios que se producen en las orientaciones ideológicas de los mismos, actúa inmediatamente sobre el funcionamiento de las instituciones, como se aprecia, por citar un caso actual, en MERCOSUR. Lo que puede conducir a que las instituciones permanezcan, pero se les vacíe de contenido debilitando, además, el soporte



material y humano que las sostenía (reducción drástica de funcionarios, como ilustra la CAN o UNASUR). Lo que lleva a una desinstitucionalización implícita de la Organización.

Algo parecido sufren, también, ciertas OI que fueron muy relevantes en el pasado y que debido a la inoperatividad de sus instituciones y al carácter eminentemente intergubernamental de las mismas, se encuentra en un claro declive y confrontadas a la huida de sus Estados miembros, como ilustra la mala situación por la que atraviesa la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), creada en 1960 con el objetivo de los países fundadores de poder controlar los precios del crudo. Hoy, sin embargo, la OPEP cumple con dificultad su misión fundacional.

Pero junto a esta desinstitucionalización derivada del choque de la realidad regional con lo ambicioso de la estructura institucional de la que se dotan ciertas OII. Nos encontramos, también, con OI que desde el primer momento han optado por una débil o nula institucional y, en todo caso, de carácter exclusivamente intergubernamental (Alianza del Pacífico, ALBA, ASEAN, CELAC, Organización de Cooperación de Shanghái, Asociación de Estados del Caribe, UNASUR), alejándose, por razones técnicas o ideológicas, del modelo europeo de integración regional. La UE sería, pues, el modelo a evitar en estos casos, como también su densidad institucional, apostando por una mayor libertad de acción de los gobiernos –véase de los dirigentes– de los Estados miembros. Se trataría de OI menos formales desde un punto de vista institucional y normativo.

Esta apuesta por una institucionalidad más ligera, intergubernamental y puramente técnica la encontramos, por ejemplo, en la ASEAN, en la Organización de Cooperación de Shanghái o en la Asociación de Estados del Caribe. En el caso de la ASEAN, que tiene ya un largo recorrido histórico, constituyendo la OI más avanzada en Asia, ha visto como la incorporación de nuevos Estados miembros y los avances en la cooperación (Carta Constitutiva, Singapur, 2007), se ha visto voluntariamente lastrado por una institucionalidad marcadamente intergubernamental y técnica. El caso de la Organización de Cooperación de Shanghái, muestra también la querencia por parte de dos de sus Estados fundadores, Rusia y China, por darle la menor institucionalidad posible, de manera que posee solamente dos órganos permanentes, la Secretaría de la OCS, con sede en Pekín, y el Comité Ejecutivo de la Estructura Regional



Antiterrorista (ERAT), con sede en Taskent, Uzbekistán. Lo que les permite controlar su funcionamiento.

En esta línea, diversas OI de relativa reciente creación muestran, igualmente, el desinterés de sus Estados miembro por dotarlas de una sólida institucionalidad. Tal sería el caso de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) lanzada con bombas y platillos en la década de 2010, como una alternativa a la OEA, sin EEUU y Canadá. Esta Organización, cuajada de ideología, y surgida de la confluencia de una serie de Declaraciones de jefes de Estado y de Gobierno de los países de la región, pero sin que exista un Tratado constitutivo concreto, nació sin estructura institucional ni presupuesto. Una cierta confluencia ideológica permitió la puesta en marcha y los primeros pasos de este ensayo de cooperación a escala casi continental. Pero, desde el momento en que surgieron los primeros desencuentros entre los líderes americanos productos de los cambios de gobiernos en la región, el consenso desapareció, las reuniones se agriaron y resulto imposible convocar nuevas cumbres, suspendiéndose, incluso, la ya anunciada en El Salvador en 2017. La fractura operada en su seno ha conducido al letargo a esta OI americana, de la que México está empeñado en sacarla, pero, por ahora, con escaso éxito.

Algo similar ha sucedido con el ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas), surgida como contrapunto al ALCA, y que despreciando el modelo de OI pretendió constituirse en una nueva fórmula cooperación entre países cercanos ideológicamente. Para ello, diseñó una ligera estructura institucional de corte intergubernamental funcionando sobre la base del consenso y el respeto estricto de la soberanía de los Estados miembros. Los cambios políticos en alguno de los países más destacados de esta Asociación, como Ecuador, Honduras o, más recientemente, Bolivia (aunque de nuevo ha cambiado), supusieron, en la práctica, la paralización de la Organización.

Situación muy parecida es la que conocen otras OI como UNASUR, creada en virtud del Tratado de Brasilia de 2008 donde se escenificaba un cierto consenso político fundamentado en la cercanía ideológica de los entonces Presidentes de Argentina, Brasil y Venezuela, pero que muy pronto se vio envuelta en complejas situaciones políticas acaecidas en distintos países de la región. La apuesta por una estructura orgánica esencialmente intergubernamental y conducida por los dirigentes de la región se pensó contrabalancear con la figura de un Secretario

General independiente y dotado de competencias, pero su designación ha sido tormentosa, haciendo inviable esta figura, como muestra que está vacante desde enero de 2017. La retirada de buen número de Estados miembros (el último fue Bolivia en noviembre 2019) deja a esta OI moribunda y desaparecida de hecho, aunque aún no de derecho.

En fin, y para finalizar, otras OI han optado, no por razones ideológicas, sino en aras de una mayor eficacia y agilidad, por sistemas institucionales muy ligeros e intergubernamentales. Este sería el caso de la Alianza del Pacífico, creada en 2012, como bloque regional que agrupa a los principales países latinoamericanos de dicho océano y que aspira a profundizar la integración económica entre sus miembros. Para ello, no han creado ningún órgano propio de la Organización, sosteniéndose la misma gracias a las reuniones que a diverso nivel llevan a cabo los distintos Estados miembros, bajo la coordinación de uno de ellos que asume anual y rotatoriamente la presidencia pro tempore de la Alianza. Este ensayo de cooperación regional ha alcanzado resultados sin duda destacados, pero, esta falta de institucionalidad la hace muy vulnerable a los cambios políticos que se produzcan en la región, como ya ha sucedido, en México, o a la inestabilidad que se contagia de país a país, tal y como sucede en Perú o en Chile. Lo que está conduciendo sino a su colapso si como mínimo a una profunda ralentización de las actividades de esta OI.

Como hemos ido viendo a lo largo de estas páginas, el universo de las OI es vasto y plural, como lo son también las estructuras institucionales que las sustentan. En el origen de las OI estuvo, como se ha repetido, la confluencia del fenómeno de las conferencias internacionales, los tratados multilaterales y el establecimiento de estructuras institucionales permanentes. De manera que la existencia de unas instituciones propias, permanentes e independientes se constituyó en uno de los rasgos distintivos o consustanciales de las OI. La institucionalidad se manifiesta, pues, como un rasgo compartido por las OI, pero no su alcance, al depender a la postre de la voluntad de sus Estados miembros, quienes diseñan los órganos que le dan cuerpo, definen sus competencias y deciden si les dan uso o no lo hacen.

La densidad institucional de la que disfrutaban algunas OI constituye, en mi opinión, un blindaje a la acción crítica de algunos de sus Estados miembros, y posibilita el que prevalezcan los intereses compartidos sobre el interés individual de éstos Estados. De manera que cuanto más leve sea la institucionalidad más



grave para la OI serán los comportamientos contrarios de alguno o algunos de sus Estados miembros. Así, mientras que la retirada de Colombia, Ecuador, Brasil, Argentina y otros de UNASUR parece conducir al entierro de este foro político sudamericano. En cambio, la retirada de Venezuela de la CAN, no ha producido tales efectos sino un cambio de estrategia de la misma. Y, si nos referimos, a la retirada del Reino Unido de la UE vemos que se ha convertido en un antídoto contra su paralización y se ha traducido en un fortalecimiento de esta Organización europea al mostrarse capaz de dar una respuesta conjunta e institucional a las pretensiones británicas.

Pero, evidentemente, y tal como he intentado exponer en estas páginas, una institucionalidad firme y eficaz que hace a la OI capaz de alcanzar los fines para los que fue creada, no es la fórmula por la que hoy apuestan muchos Estados que, comenzando por las grandes potencias, prefieren otros mecanismos. De manera que se alejan de los establecidos en las OI de las que son miembros, a las que sumergen en un impasse preocupante, y apuestan por fórmulas menos estrictas, más flexibles y moldeables, en las que no comprometen su responsabilidad internacional o la derivada de la pertenencia a una OI. Este comportamiento les lleva a desinteresarse de las OI a las que pertenecen, a no utilizar sus instituciones o, incluso, a dificultar su funcionamiento.

